

O arcabouço fiscal e as implicações no financiamento das políticas sociais

The fiscal framework and its implications for the financing of social policies

Evilasio SALVADOR*

 <https://orcid.org/0000-0002-9474-374X>

INTRODUÇÃO

Um marco na política econômica do primeiro ano do terceiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2023-2026) é o encaminhamento ao Congresso Nacional, em 18/04/2023, do Projeto de Lei Complementar (PLP 93/2023), que *institui regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do país e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico*, também denominado de Novo Arcabouço Fiscal (NAF) pela equipe econômica. Após a tramitação e as modificações realizadas no parlamento, o PLP foi convertido na Lei Complementar (LCP) 200/2023 (Brasil, 2023a), denominada de Regime Fiscal Sustentável (RFS).²

O NAF substitui a Emenda Constitucional (EC) 95/2016 (Brasil, 2016b) (conhecida como teto dos gastos), que impôs um congelamento nos gastos sociais por 20 anos e provocou um desfinanciamento das políticas sociais. Durante o período de transição para o novo governo, foi aprovada a EC 126 (Brasil, 2022), cujos artigos 6º e 9º preveem o envio ao Congresso Nacional de um Projeto de Lei Complementar estabelecendo um regime fiscal sustentável. O NAF é apresentado no sentido de cumprir essa exigência constitucional, mais do que isso, de atender aos interesses econômicos do capital, diante de um teto de gastos pouco exequível de cumprimento.

* Economista. Doutor em Política Social. Professor Associado da Universidade de Brasília. (UnB, Brasília (DF), Brasil). Campus Darcy Ribeiro, Asa Norte, Cep.: 70.910-900, Brasília (DF). Bolsista Produtividade do CNPq. E-mail: evilasio@unb.br.



© A(s) Autora(s)/O(s) Autor(es). 2024 Acesso Aberto Esta obra está licenciada sob os termos da Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pt_BR), que permite copiar e redistribuir o material em qualquer suporte ou formato, bem como adaptar, transformar e criar a partir deste material para qualquer fim, mesmo que comercial. O licenciante não pode revogar estes direitos desde que você respeite os termos da licença.

² A ementa do PLP 93/2023 era “Institui regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico, nos termos do disposto no art. 6º da Emenda à Constituição nº 126, de 21 de dezembro de 2022.” A ementa com a aprovação da LCP 200/2023 ficou com a seguinte redação “Institui regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico, com fundamento no art. 6º da Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022, e no inciso VIII do caput e no parágrafo único do art. 163 da Constituição Federal; e altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal)”.

O objetivo principal deste artigo é investigar as implicações do NAF no financiamento das políticas sociais, pois o chamado regime sustentável da política fiscal traz, na sua essência, mecanismos limitadores para a expansão do orçamento público da União destinado aos gastos sociais. Para tanto, a primeira seção do texto faz breve resgate histórico visando à compreensão do contexto em que se insere a proposta do NAF, considerando o conjunto de iniciativas de política fiscal que primaram em favorecer a captura do fundo público para o pagamento de juros, encargos e amortização da dívida pública em detrimento do maior aporte de recursos para as políticas sociais. Em seguida, o artigo apresenta, de forma detalhada, os capítulos da LCP 200/2023, identificando as principais alterações que serão exigidas para o cumprimento do orçamento público na Lei Orçamentária Anual (LOA) e na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Por fim, o artigo apresenta as implicações do NAF no financiamento das políticas sociais, evidenciando os principais mecanismos que impedem o crescimento das despesas públicas no mesmo patamar da evolução das receitas governamentais.

GÊNESE DA PROPOSTA: A POLÍTICA FISCAL E SEUS INSTRUMENTOS DE CAPTURA DO FUNDO PÚBLICO

A década de 1990 foi marcada por várias medidas econômicas e muitas delas permanecem em vigor até o tempo presente. Essas medidas apontam para o desmantelamento da estrutura do financiamento dos direitos sociais consagrados na Constituição de 1988 (Brasil, 1988).

A estrutura de financiamento desenhada na Constituição Federal (CF) de 1988 assegurou a vinculação orçamentária para algumas políticas sociais, assim, aquelas que compõem a seguridade social – saúde, previdência e assistência social – lograram a contar com as contribuições sociais exclusivas previstas no Artigo 195 da Carta Magna. Além disso, foram assegurados gastos mínimos obrigatórios com saúde e educação para todos os entes da federação (Ribeiro; Salvador, 2018).

O ataque à garantia de recursos orçamentários para assegurar os direitos sociais foi objeto das políticas econômicas neoliberais após a CF de 1988. Destacam-se as políticas fiscal e monetária, em que a primeira imprimiu uma série de medidas institucionais de contenção dos gastos sociais e de aumento da carga tributária indireta, enquanto a segunda praticou elevada taxa de juros.

Nesse sentido, a política fiscal é central para a compreensão da gênese do NAF, pois, de um lado, ocorre a captação de recursos, em que se destaca a tributação³; por outro lado, tem-se o destino dos recursos públicos que se materializa no orçamento, refletindo os gastos e o dimensionamento das prioridades do governo. A política fiscal é uma das políticas econômicas mais importantes para o neoliberalismo (Salvador, 2020).

O Brasil entrou em um ciclo de política econômica caracterizado por um ajuste fiscal permanente que impõe limites ao crescimento dos gastos sociais (custeio e investimento) e canaliza recursos do fundo público para o pagamento de juros e encargos da dívida pública. Paralelamente, promoveu a redução dos tributos dos mais ricos ou até mesmo a sua eliminação, como foi o caso do fim da cobrança de imposto de renda sobre lucros e dividendos, em 1995.

³ Para uma análise mais recente da questão tributária no Brasil e sua relação com o Fundo Público ver Rezende (2021).

A busca de uma chamada poupança pública positiva – resultado primário –, conforme recomendado no documento orientador desse período (Behring, 2019), o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (Brasil, 1995), constitui uma espécie de mantra da política fiscal brasileira.

Um conceito econômico importante para compreensão desse período, portanto, é o de superávit primário. A apuração do resultado primário é um indicador utilizado para avaliar a sustentabilidade das contas públicas, tendo em vista que o superávit primário (receita primária maior que a despesa primária) contribui para a redução da dívida líquida. Por outro lado, o déficit primário sinaliza que vem ocorrendo um aumento da dívida líquida, pois o financiamento dos gastos primários (que exclui as despesas financeiras: juros, encargos e amortização da dívida pública) ultrapassa as receitas primárias (basicamente a receita da arrecadação tributária), ou seja, as receitas não financeiras do governo. As receitas financeiras do governo advêm de bens e direitos financeiros dos entes da federação (União, Distrito Federal, estados e municípios), rendimentos de aplicações financeiras, recebimentos de empréstimos, dividendos de empresas estatais e resultado do balanço positivo do Banco Central.

A sustentação do ajuste fiscal permanente ocorre por meio do corte de recursos ou limitação da expansão das despesas sociais no orçamento público. Afora as contrarreformas na previdência social (1998, 2003, 2019), alguns instrumentos de desvinculações foram importantes para retirar recursos das fontes tributárias exclusivas da seguridade social. O primeiro deles foi o Fundo Social de Emergência (FSE), implementado pela emenda constitucional de revisão nº 1, de 01 de março de 1994 (Brasil, 1994), permitindo a desvinculação de 20% dos recursos arrecadados pela União. O FSE foi substituído, em 1996, pelo Fundo de Estabilização Fiscal (FEF). No ano 2000, entrou em vigor a Desvinculação de Recursos da União (DRU), que teve sucessivas prorrogações. A última ocorreu por meio da EC nº 93, de 8 de setembro de 2016 (Brasil, 2016), que prorrogou este instrumento até 31 de dezembro de 2023. O novo texto também ampliou de 20% para 30% o percentual das receitas de tributos federais que podem ser usadas livremente e altera quais tributos podem ser desvinculados, incluindo os fundos constitucionais, taxas e compensações financeiras.⁴

Ainda compõe o combo do ajuste fiscal permanente a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de maio de 2000), que é, na realidade, um instrumento de apropriação financeira do orçamento brasileiro (Salvador, 2010). A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) determina que a LDF estabeleça as metas de resultado primário e nominal para o exercício a que se refere e para os dois períodos seguintes. O resultado primário vem sendo utilizado, nos últimos anos, como um dos principais indicadores da política fiscal e tornou-se novamente relevante na agenda pública com a aprovação do chamado novo arcabouço fiscal (LCP nº 200, 31/08/2023).

No período de 1996 a 2014, o Brasil realizou sucessivos superávits primários, contudo, de forma insuficiente para cobrir as despesas com pagamento de juros, diretamente influenciadas pela política monetária do Banco Central. O superávit primário é uma espécie de orçamento do rentismo com a garantia da transferência de renda do Estado para aqueles agentes econômicos que vivem da remuneração dos títulos da dívida pública brasileira.

⁴ A DRU não incide mais sobre as contribuições da seguridade social, desde aprovação da EC 103/2019 (Brasil, 2019) que tratou da *reforma* da previdência.

Outro instrumento de política fiscal que retira recursos das políticas sociais são as renúncias tributárias concedidas pelo governo federal, no contexto de agravamento da crise do capital, sobretudo a partir de 2010, e que impactam o financiamento da seguridade social via desoneração das contribuições sociais e custeio da educação por meio das renúncias dos impostos (Salvador, 2017).

Com o golpe de 2016 e a ascensão ao poder do Presidente Temer, ocorre um recrudescimento da ofensiva do capital, voltando com carga a ortodoxia neoliberal com brutal corte de direitos sociais, sobretudo, no campo do financiamento das políticas sociais. O ajuste fiscal permanente é fortalecido com as medidas de austeridade⁵, como o congelamento dos gastos sociais, por meio de uma alteração na Constituição, que foi denominada de Novo Regime Fiscal (NRF), conforme a EC 95, também conhecida como *teto dos gastos*. O NRF inviabiliza a vinculação dos recursos para as políticas sociais nos moldes desenhados na CF de 1988, ao congelar as chamadas despesas primárias do governo (exceto as despesas financeiras com o pagamento de juros da dívida) por vinte anos, limitando-se a correção pela inflação.⁶

Para Rossi; Dweck e Oliveira (2018), a austeridade é “[...] uma política de ajuste da economia fundada na redução dos gastos públicos e do papel do Estado em suas funções de indutor do crescimento econômico e promotor do bem-estar social” (Rossi; Dweck; Oliveira, 2018, p. 7). Conforme os autores, essa prática política, retomada em 2015, ainda no Governo Dilma Rousseff, como um plano de ajuste de curto prazo na economia brasileira, passa a definir o tamanho do setor público de forma estrutural a partir da EC 95. Com isso, o Brasil entra na era da austeridade fiscal.

Até a entrada em vigor da EC 95, as medidas de ajuste de fiscal ocasionavam um subfinanciamento das políticas sociais com orçamentos vinculados (seguridade social e educação), isto é, uma insuficiência de recursos para a execução orçamentária conforme a previsão constitucional de garantia dos direitos sociais. A partir do *teto dos gastos* passa a ocorrer efetivamente um desfinanciamento do orçamento das políticas sociais, mesmo com aquelas com recursos vinculados, pois a EC 95 eliminou a garantia constitucional do gasto mínimo com educação e saúde, levando a uma execução orçamentária, inclusive, abaixo da inflação, conforme Salvador (2020).

A EC 95 produziu efeitos acachapantes sobre o financiamento das políticas sociais, conforme levantamento realizado por Salvador (2020), no Sistema SIGA Brasil, pois as diversas funções orçamentárias diretamente relacionadas ao Estado Social, que buscam garantir direitos no âmbito das políticas públicas, apresentaram um encolhimento em termos reais no período de 2016 a 2019. Enquanto o orçamento fiscal e da seguridade social apresentou um crescimento real de apenas 2,6% acima da inflação, no mesmo período, as despesas com juros e encargos da dívida pública cresceram 8,5 vezes mais e se apropriam de ¼ do orçamento público.

⁵ A austeridade fiscal é central nas políticas econômicas ultraneoliberais. Como define (Cislighi, 2020), o ultraneoliberalismo é o novo patamar em curso do neoliberalismo financeirizado. A sua origem encontra-se na crise capital de 2008 e a sua conformação ocorre na década seguinte com um novo bloco histórico, que permitiu a chegada no poder de governos neofacistas em vários lugares do mundo.

⁶ A EC 95 estabeleceu para o exercício de 2017 que a despesa primária paga no exercício de 2016, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário será corrigida no limite de 7,2% e para os exercícios posteriores, ao valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Com a pandemia da COVID-19, o Congresso Nacional aprovou um conjunto de medidas que ficaram a margem da EC 95⁷, constituindo-se uma espécie de *orçamento de guerra*, porém com recursos orçamentários aquém do necessário para fazer frente à calamidade sanitária, social e econômica que se agravou durante a pandemia. Ao mesmo tempo em que as ações orçamentárias executadas ficaram aquém do necessário, sobretudo, na política de saúde pública, seguiu em curso a drenagem de recursos do fundo público para o pagamento de juros e amortização da dívida pública (Salvador, 2020). Ainda, durante o ano eleitoral de 2022, várias medidas legislativas⁸ foram aprovadas, flexibilizando a regra constitucional do teto dos gastos.

A LEI DO ARCABOUÇO FISCAL - LEI COMPLEMENTAR 200 DE 2023

A proposta do PLP 93/2023, o chamado Novo Arcabouço Fiscal (NAF), veio para substituir a malfadada EC 95 (teto dos gastos) e cumpre as determinações constitucionais negociadas no Congresso Nacional durante a transição para o novo governo do presidente Lula. Preliminarmente, cabe registrar que a proposta não foi, em nenhum momento, discutida com a classe trabalhadora e com os movimentos sociais e sindicais. Os interlocutores preferenciais do Ministério da Fazenda, para além do Congresso Nacional, foram a Federação Brasileira de Bancos (Febraban), a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp), além dos representantes do mercado financeiro⁹.

Mais uma vez, é uma iniciativa que blinda a economia do debate político na esfera pública, pois “[...] por meio dos instrumentos de política econômica é possível ajudar o capital para que seu trânsito pelo ciclo seja mais fluido e favorável às suas necessidades” (Osorio, 2012, p. 72). O NAF constrói uma criativa engenharia financeira para garantir a captura do fundo público para o pagamento juros e encargos da dívida pública – R\$ 325 bilhões autorizados na Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2023 – e para limitar o crescimento das despesas sociais no orçamento público.

A LCP 200/2023, resultante do PLP 93/2023, está estruturada em sete capítulos. O primeiro capítulo *das disposições preliminares* diz que objetivo da instituição do Regime Fiscal Sustentável (RFS) é garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico. O RFS será válido somente para receitas primárias e despesas primárias dos orçamentos fiscal e da seguridade social da União. Assim, já no início da lei, fica evidente que os limites estabelecidos são restritos aos gastos sociais do governo e não aos gastos com juros e encargos da dívida pública. O art. 1º, § 2º, reforça essa compreensão, ao dizer “[...] a política fiscal da União deve ser conduzida de modo a manter a dívida pública em níveis sustentáveis, prevenindo riscos e promovendo medidas de ajuste fiscal em caso de desvios, garantindo a solvência e a sustentabilidade intertemporal das contas públicas” (Brasil, 2023a).

O segundo capítulo da lei, *das metas fiscais compatíveis com a sustentabilidade da dívida*, reforça a determinação para que a LDO estabeleça as diretrizes de política fiscal e as metas anuais, sendo a do próprio exercício e para os três seguintes, visando à sustentabilidade da trajetória da

⁷ Destaca-se a EC 106, que institui Regime Extraordinário Fiscal, Financeiro e de Contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia relativa à COVID-19.

⁸ De acordo com estimativas realizadas pelo economista Bráulio Borges, publicadas no portal G1, em 17/11/2022, os gastos do governo Bolsonaro acima do teto somam R\$ 794,9 bilhões de 2019 a 2022 (Bolsonaro..., 2022).

⁹ Após anúncio da nova regra fiscal, o ministro da Fazenda se reuniu com os representantes do capital, conforme destacou jornal Metrôpoles, em 31/03/2023 (Matos, 2023).

dívida pública. Então, a norma define que a sustentabilidade das metas de resultados primários (a busca do superávit primário) é a estabilização da relação entre a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) e o Produto Interno Bruto (PIB). Essa relação fica estabelecida no Anexo de Metas fiscais da LDO, nos termos das alterações que a própria LCP 200 faz na LRF. O projeto de lei orçamentária e a sua execução ficam subordinados “[...] a obtenção da meta de resultado primário estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias, observados, na execução, os intervalos de tolerância” (art. 2º, § 3º). Esses intervalos passam a constar na LRF, como será explicado adiante.

Como afirmam Bastos; Deccache e Alves Júnior (2023, p. 10): “[o] objetivo central é estabilizar a relação dívida pública bruta/PIB sem esperar que o PIB cresça a taxas elevadas e sustentáveis [...]”, ou seja, pretende-se obter essa sustentabilidade por meio do controle das despesas sociais no orçamento público, independentemente da situação econômica do país. Como ressaltam os autores, “[...] o problema é que o teto baixo para a expansão do gasto público tende a limitar o crescimento do PIB e, conseqüentemente, impedir a própria redução da relação dívida pública bruta/PIB” (Bastos; Deccache; Alves Júnior; 2023, p. 10).

A terceira parte da lei trata das despesas sujeitas a limites, isto é, as despesas que obrigatoriamente ficaram restritas às regras estabelecidas no NAF. Os limites estabelecidos são válidos somente para as despesas primárias no orçamento fiscal e da seguridade social, o que exclui o orçamento de investimentos e as despesas financeiras com juros, encargos e amortização da dívida públicas. As restrições estabelecidas abarcam todos os Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) da União, assim como o Ministério Público da União e a Defensoria Pública da União. Os dispositivos da lei obrigam que as despesas primárias do orçamento fiscal e da seguridade social da União fiquem abaixo do crescimento das receitas primárias em cada ano. Caso ocorra um excedente acima do previsto e após a obtenção da meta de resultado primário da União, a sobra poderá ser usada exclusivamente para as despesas com investimentos.

Esta parte da lei traz as despesas primárias não submetidas aos limites do ajuste fiscal permanente, que são conforme o art. 3º, § 2º:

- Transferências constitucionais das receitas tributárias que repartidas com os entes da federação (estados, DF e municípios);
- Fundo Constitucional do Distrito Federal;
- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb);
- Créditos extraordinários para despesas urgentes;
- Despesas não-recorrentes da Justiça Eleitoral com a realização de eleições;
- Despesas com doações ou recursos obtidos em acordos judiciais ou extrajudiciais para reparação de danos em decorrência de desastre;
- Despesas das universidades públicas federais e demais instituições científicas, tecnológicas e de inovação custeadas com receitas próprias, ou de convênios, contratos ou instrumentos congêneres;
- Despesas da União com obras e serviços de engenharia custeadas com recursos transferidos por estados e municípios;
- Pagamento de precatórios com deságio aceito pelo credor;
- Parcelamento de precatórios obtidos por estados e municípios relativos aos repasses do Fundeb.

O Capítulo IV detalha a correção do limite do crescimento da despesa, que será corrigida a cada exercício fiscal pela variação acumulada do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), publicado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), “[...] considerados os valores apurados no período de 12 meses encerrado em junho do exercício anterior ao que se refere a lei orçamentária anual, acrescidos da variação real da despesa” (Art. 4º).

O acréscimo real (acima da inflação) nas despesas fica limitado à variação real das receitas, conforme o estabelecida no Art. 5º:

- 70%, caso a meta de resultado primário apurada no exercício anterior ao da elaboração da lei orçamentária anual tenha sido cumprida, observados os intervalos de tolerância; ou
- 50%, caso a meta de resultado primário apurada no exercício anterior ao da elaboração da LOA não tenha sido cumprida, observados os intervalos de tolerância.

Acrescenta-se que o Art. 5º, §1º, estabelece ainda um piso e um teto de crescimento despesa primária, que “[...] não será inferior a 0,6% a.a. (seis décimos por cento ao ano) nem superior a 2,5% a.a. (dois inteiros e cinco décimos por cento ao ano)”.

O capítulo V da LCP 200/2023 estabelece as medidas de ajuste fiscal que o governo tem de adotar, caso resultado primário não seja alcançado, ou seja, fique menor que o limite inferior do intervalo de tolerância da meta. As medidas são basicamente as previstas no Art. 167-A, nos incisos I-X, da CF, que implica impedimento à concessão de reajuste aos servidores e à proibição da realização de concurso público. Ressalve-se que foi preservado o aumento real do salário mínimo, não sendo incluído entre as vedações estabelecidas na LC 200/2023 (Art. 6º).

Caso o governo não realize o contingenciamento de gastos necessários para o cumprimento da meta de resultado primário e não obedeça às vedações previstas na LC 200/2023 incorrerá em infração contra a LRF. Convém ressaltar que o PLP 93/2023, encaminhado pelo Poder Executivo, “[...] dispunha que o descumprimento da meta de resultado primário não configuraria infração às disposições da lei complementar proposta [...]”, conforme Borges e Macêdo (2023, p. 7).

O capítulo VI trata do *excedente de resultado primário e dos investimentos*. A lei permite que caso o resultado primário do Governo Central fique acima do limite superior do intervalo de tolerância, o Poder Executivo federal “[...] poderá ampliar as dotações orçamentárias, em valor equivalente a até 70% (setenta por cento) do montante excedente, por meio de crédito adicional” (Art. 9º). Os créditos adicionais serão destinados ao Grupo de Natureza de Despesa (GND) de investimento, prioritariamente para obras não concluídas e para inversões financeiras, como programas habitacionais que incluam em seus objetivos a provisão subsidiada ou financiada de unidades habitacionais novas ou usadas em áreas urbanas ou rurais. Ressalta-se que esse investimento do excedente não poderá ultrapassar, em qualquer hipótese, o montante de até 0,25% do PIB do exercício anterior (Art. 9º, § 3º).

O último capítulo (VII) é destinado às disposições finais e transitórias. Neste, constam as modificações inseridas na LRF (LCP 101/2000), como a inclusão da obrigação de um quadro demonstrativo do cálculo da meta de superávit primário na LDO. A partir do NAF, o anexo de metas da LDO, no caso da União, passará a contar com as metas anuais para o exercício a que se referir e para os três seguintes, com o objetivo de garantir sustentabilidade à trajetória da

dívida pública. O anexo de metas fiscais da LDO terá o marco fiscal de médio prazo, com projeções para os principais agregados fiscais que compõem os cenários de referência, distinguindo-se as despesas primárias das financeiras e as obrigatórias daquelas discricionárias.

Outra inovação, para o anexo em tela, é que terá de descrever o efeito esperado e a compatibilidade, no período de 10 anos, do cumprimento das metas de resultado primário sobre a trajetória de convergência da dívida pública e também dos intervalos de tolerância do cumprimento das metas anuais de resultado primário. Esse resultado será convertido em valores correntes, de menos 0,25 % e de mais 0,25% do PIB previsto no projeto da LDO.

O orçamento de 2024 será o primeiro submetido às regras da LC 200/2023. O Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) encaminhado ao Congresso Nacional, em 31/08/2023, PL nº 29/2023-CN, traz estimativas de receitas e despesas que totalizam R\$ 5,5 trilhões. Deste montante, R\$ 1,7 trilhão é referente ao refinanciamento da dívida pública que será amortizada via novas operações de crédito (emissão de títulos). Excluído o orçamento de investimento de R\$ 151,3 bilhões das empresas e estatais e a rolagem da dívida pública, as despesas primárias no orçamento fiscal e da seguridade social totalizam R\$ 2,7 trilhões, sendo 91,6% (R\$ 2,5 trilhões) obrigatórias e 8,4% (R\$ 225,9 bilhões) discricionárias.

Após os ajustes determinados no NAF (LCP 200/2023), as despesas primárias de 2023 foram calculadas “[...] em R\$ 1.960,8 bilhões, o que implica limite de despesas primárias para 2024 de R\$ 2.060,6 bilhões. Trata-se de uma ampliação nominal de, **apenas, R\$ 96,6 bilhões.**” (Bastos; Deccache; Alves Júnior, 2023, p. 18, grifos nossos) e que poderão ao longo do ano serem ainda contingenciados.

Conforme Bastos; Deccache e Alves Jr. (2023):

O pior é que a meta de resultado fiscal em 2024 (déficit primário zero) compatível com o crescimento real de 1,7% (6,55% nominais) da despesa depende de um crescimento extraordinário da receita tributária. O aumento nominal necessário é de 14,8% ou de R\$ 281,9 bilhões, dos quais R\$ 168,5 bilhões dependem de medidas legislativas incertas e R\$ 113,4 bilhões do crescimento do PIB. Se a estimativa de receita primária total (R\$ 2191 bilhões) se frustrar, sequer o crescimento real de 1,7% da despesa será possível. O mais provável, ao contrário, é que sequer o crescimento mínimo real de 0,6% das despesas seja alcançado, violando-se a lei complementar do RFS sob pena de descumprir a Lei de Responsabilidade Fiscal (Bastos; Deccache; Alves Júnior, 2023, p. 5).

Não restam dúvidas que o novo arcabouço fiscal terá “[...] impacto econômico recessivo e concentrador da renda [...]”, conforme Bastos (2023, p. 28). O autor questiona como um governo que foi eleito “[...] com promessas de crescimento do emprego, do investimento público e do gasto social, e com fortes críticas ao neoliberalismo inerente ao Teto do Gasto, acabou propondo um arcabouço fiscal bem restritivo” (Bastos, 2023, p. 28).

Behring (2023) traz importante reflexão sobre o NAF:

As perguntas que não querem calar são: estamos diante de mais um momento de concessão à chantagem do mercado, e assistindo a uma espécie de rendição precoce diante das pressões, onde o que busca se mostrar diferente do teto, é uma espécie de engenharia fiscal para continuar estrangendo os gastos primários do Estado brasileiro, enquanto sequer se coloca em questão os gastos financeiros, sempre intocáveis, mesmo sendo o primeiro item de gasto do Orçamento Geral da União? (Behring, 2023, p. 2).

O NAF segue a velha ladainha neoliberal, baseada em dois mitos, o falacioso entendimento de que a gestão estatal das finanças públicas deve ser igual à administração do orçamento doméstico ou empresarial. Todavia, as famílias e as empresas “[...] ao contrário do governo, não emitem moeda e nem títulos públicos, bem como não controlam a taxa de juros sobre suas dívidas, como faz o Banco Central [...]”, conforme Cardoso Júnior e Raimundo (2020, p. 59). Além da crença na *fada da confiança*, isto é, um forte ajuste fiscal aumentaria os investimentos, contrariando as evidências empíricas de que o investimento é puxado pela demanda de produtos e serviços e na expectativa de lucros.

O NAF E O FINANCIAMENTO DAS POLÍTICAS SOCIAIS

O orçamento é uma peça política que serve para indicar as quotas de sacrifício sobre os membros da sociedade no tocante ao financiamento do Estado e é utilizado como instrumento de controle e direcionamento dos gastos. Portanto, os gastos do Estado e as fontes de recursos para financiá-los não são somente escolhas econômicas, mas principalmente políticas, refletindo a correlação das lutas de classes e a hegemonia na sociedade (Oliveira, 2009; Salvador, 2010).

A LCP 200/2023 vai na contramão da reconstrução de um Estado social, pois é inibidora da expansão dos gastos, principalmente dos discricionários do orçamento público. Para tanto, a nova lei estabelece mecanismos que inibem o crescimento dos gastos sociais no mesmo patamar da evolução das receitas públicas. O primeiro mecanismo estabelece que as despesas primárias, que englobam os gastos sociais do governo federal, ficam limitadas a 70% das receitas. O outro instrumento previsto na lei é que o crescimento real (acima do IPCA) não pode ser superior a 2,5% ao ano. Esses instrumentos são imbricados com as metas de superávits primário, conforme discutido na seção anterior.

Assim, uma eventual elevação das receitas públicas, que historicamente acompanham a variação do PIB, não levaria a um aumento proporcional do gasto público e sim do superávit primário, priorizando a referida estabilização da relação dívida pública/PIB. O compromisso do governo, conforme a LDO/2024, é zerar o déficit primário em 2024 e apresentar resultados positivos nos anos seguintes de 0,5% do PIB, em 2025 e 1% do PIB, em 2026. Essas metas serão cumpridas, mesmo que apresentem uma oscilação de 0,25% para cima ou para baixo.

A nota técnica do INESC, elaborada por Cardoso *et al.* (2023), acerca do PLOA 2024, destaca a importante retomada, após quatro anos sem dotação orçamentária, de recursos para as políticas de igualdade racial e de habitação (função urbanismo). O instituto mostra o crescimento de recursos orçamentários para as políticas públicas com indígenas, quilombolas, mulheres, crianças e adolescentes na LOA/2024. Convém observar que essas dotações orçamentárias são despesas alocadas como discricionárias do governo, caso não ocorra o cumprimento da meta de superávit primário no próximo ano, poderão ser contingenciadas.

O chamado Regime Fiscal Sustentável (RFS) já impõe restrições ao orçamento de 2024, ao limitar o crescimento real do gasto a 1,7%. Bastos, Deccache e Alver Jr (2023) destacam que a mensagem que acompanha o PLOA 2024 não traz nenhuma previsão de correção nominal (pela inflação) do programa Bolsa-Família e do salário dos servidores públicos federais.

Além disso,

[...] a subordinação do RFS à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) tenderá a provocar contingenciamentos sobre despesas discricionárias a cada bimestre de 2024 até que a arrecadação aumente na velocidade necessária para atingir a meta de resultado fiscal primário até o final de 2024, mesmo que a previsão de arrecadação se confirme ao final do ano fiscal. Isso deve levar a despesa pública à estagnação ou à contração nos primeiros meses de 2024, considerando que a taxa prevista de crescimento da despesa no orçamento é de 1,7% ao ano, logo qualquer redução significativa aproximaria a taxa do crescimento zero ou ao decréscimo. Além de representar significativo efeito recessivo sobre o crescimento econômico a curto prazo, o contingenciamento de despesas pode prejudicar a execução orçamentária [...] (Bastos; Deccache; Alves Júnior, 2023, p. 5).

Em prazo mais longo que o do antigo *teto dos gastos* (EC 95), o NAF vai enfrentar a mesma questão, pois os gastos constitucionais com benefícios previdenciários e a retomada dos pisos constitucionais de educação e saúde vão crescer mais que as despesas discricionárias limitadas pelas novas regras. Essas serão as primeiras a sofrerem o contingenciamento de recursos, mesmo englobando uma parcela importante dos gastos sociais, que são imprescindíveis para a garantia dos direitos sociais determinados no Art. 6º da CF. Ainda, em caso de dificuldades no cumprimento das metas fiscais, poderão ser restringidos os reajustes do salário mínimo, repercutindo em benefícios da seguridade social (piso previdenciário e Benefício de Prestação Continuada (BPC) da assistência social), além da recomposição salarial dos servidores públicos federais.

A LC 200/2023 pode trazer riscos aos gastos mínimos obrigatórios com saúde e educação. Essas duas políticas, com o fim da EC 95, retornaram aos pisos constitucionais que determinam, no caso da União, a obrigação de aplicar 15% das receitas correntes líquida em saúde (Art. 198. da CF) e 18% das receitas oriundas de impostos na educação (Art. 212. da CF).

A ameaça aos pisos constitucionais de saúde e educação reside no fato de que essas duas políticas sociais irão acompanhar integralmente a variação das receitas governamentais, enquanto as demais despesas primárias ficam limitadas a 70% da arrecadação primária. Essa situação levou o secretário do Tesouro Nacional, Rogério Ceron, a afirmar, em entrevista ao portal de notícias G1 (Martello; Sant'ana; Lima, 2023), que o governo prepara uma PEC para alterar a atual regra de correção dos pisos com saúde e educação, a partir de 2025, para torná-la mais adequada ao arcabouço fiscal.

Por fim, cabe destacar que a política de ajuste fiscal foi estruturada somente para o controle das despesas públicas, principalmente, os gastos sociais que serão restringidos com as novas regras. Com isso, o outro lado da política fiscal, que são as receitas governamentais não foram tratadas na LC 200/2023, perdendo assim uma oportunidade de fazer minimamente justiça fiscal na arrecadação tributária: com o fim da isenção do IR nos rendimentos recebidos, como lucros e dividendos; a extinção dos juros sobre capital próprio¹⁰; a regulamentação dos impostos sobre grandes fortunas, entre outras possibilidades que permitiriam o aumento das receitas primárias do governo.

¹⁰ No início do mês de setembro de 2023, o governo enviou a Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº4258/2023 (Brasil, 2023b) que veda, a partir de 1º de janeiro de 2024, a dedução dos juros sobre capital próprio (JCP).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O NAF está inserido no contexto de ajuste fiscal permanente, que marca a economia brasileira, a partir da década 1990. Ao mesmo tempo em que os rentistas da dívida pública são beneficiados com a política fiscal e monetária, as políticas sociais sofrem fortes impactos dos instrumentos de ajuste fiscal adotados desde então: desvinculação de recursos destinados obrigatoriamente a áreas como Saúde e Educação (por meio do FSE, FEF e DRU), Lei de Responsabilidade Fiscal e desonerações tributárias, cujos resultados são contrarreformas previdenciárias e trabalhistas, mercantilização e privatização de políticas sociais, subfinanciamento das políticas sociais, em especial da seguridade social (previdência, assistência social e saúde).

A EC 95, substituída pela LC 200/2023, impôs um congelamento nos gastos sociais por 20 anos, implicando o desfinanciamento das políticas sociais, com reduções drásticas no orçamento da educação, nos direitos humanos vinculados à função orçamentária direitos da cidadania, cortes nos serviços socioassistenciais e congelamento de gastos com saúde, mesmo durante a pandemia de COVID-19.

O NAF, ainda que mais flexível no ajuste fiscal quando comparado à EC 95, segue a política de austeridade, ao impor entraves permanentes para o crescimento dos gastos públicos sociais no âmbito da União, como o impedimento de acompanhar a variação das receitas governamentais. Tudo isso para viabilizar a retomada de resultados primários positivos, a fim de garantir a sustentabilidade da dívida pública e a captura do fundo público para o pagamento de juros e encargos para os rentistas.

REFERÊNCIAS

BASTOS, P. Não existe alternativa? Considerações sobre o impacto econômico e a economia política do novo arcabouço fiscal (“Regime Fiscal Sustentável”). *Revista NECAT*, Florianópolis, v. 23, ano 12, p. 26–46, 2023.

BASTOS, P.; DECCACHE, D.; ALVES JÚNIOR, A. **O novo regime fiscal restringirá a retomada do desenvolvimento em 2024?** Campinas: Instituto de Economia (IE), Unicamp, 2023. (Nota do CECON, n. 22).

BEHRING, E. Ajuste fiscal permanente e contrarreformas no Brasil da redemocratização. In: SALVADOR, E.; BEHRING, E.; LIMA, Rita (Orgs.). **Crise do capital e fundo público: implicações para o trabalho, os direitos e a política social**. São Paulo: Cortez, 2019. p. 43–66.

BEHRING, E. Arcabouço Fiscal: o mais novo capítulo de uma longa (e dolorosa) história. *Esquerda Online*, [S.l.], 24 ago. 2023. Disponível em: <https://esquerdaonline.com.br/2023/08/24/arcabouco-fiscal-o-mais-novo-capitulo-de-uma-longa-e-dolorosa-historia/>. Acesso em: 9 out. 2023.

BOLSONARO furou teto de gastos em R\$ 795 bi em 4 anos de governo. G1, por BBC, [S.l.]. 17 nov. 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2022/11/17/com-pandemia-e-beneficios-em-ano-eleitoral-bolsonaro-furou-teto-em-quase-r-800-bilhoes.ghtml>. Acesso em: 9 out. 2023.

BORGES, A. C.; MACÊDO, M. **Nota Informativa Lei Complementar nº 200 / 2023 - Novo Arcabouço Fiscal**. Brasília (DF): Senado Federal, 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília (DF): Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022**. Altera a Constituição Federal, para dispor sobre as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária, e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para excluir despesas dos limites previstos no art. 107; define regras para a transição da Presidência da República aplicáveis à Lei Orçamentária de 2023; e dá outras providências. Brasília (DF), 2022. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc126.htm. Acesso em: 10 out. 2023.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019**. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm. Acesso em: 10 out. 2023.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 95**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília (DF), 15 de dezembro de 2016b.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 93, 8 de setembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para prorrogar a desvinculação de receitas da União e estabelecer a desvinculação de receitas dos Estados, Distrito Federal e Municípios. Brasília (DF), 2016a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc93.htm. Acesso em: 10 out. 2023.

BRASIL. **Emenda Constitucional de Revisão nº 1, de 1º de março de 1994**. Acrescenta os arts. 71, 72 e 73 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília (DF), 1994. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/ecr/ecr1.htm. Acesso em: 10 out. 2023.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 4258, de 31 de agosto de 2023**. Dispõe sobre a legislação do Imposto sobre a Renda da Pessoa Jurídica e da Contribuição Social sobre Lucro Líquido. Brasília (DF), 2023b. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2322068. Acesso em: 10 out. 2023.

BRASIL. **Lei complementar nº 200**. Institui regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico, com fundamento no art. 6º da Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022, e no inciso VIII do caput e no parágrafo único do art. 163 da Constituição Federal; e altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). **Diário Oficial da União**, Brasília (DF), 31 ago. 2023a.

BRASIL. Lei complementar nº 101. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília (DF), 4 maio 2000.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Cadernos Mare. Brasília: Presidência da República, 1995.

CARDOSO, A. *et al.* **Reflexões sobre o PLOA 2024**. Brasília: INESC, 2023. (Nota Técnica).

CARDOSO JÚNIOR, J. C.; RAIMUNDO, L. da C. Ilusões fiscais: equívocos do monetarismo e colapso histórico do liberalismo econômico. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**, Brasília (DF), v. 10, n. 1, p. 50–65, 2020.

CISLAGHI, J. F. Do neoliberalismo de cooptação ao ultraneoliberalismo: respostas do capital à crise. In: REBUÁ, E. *et al.* (Orgs.). **(Neo) Facismos e educação: reflexões críticas sobre o avanço conservador no Brasil**. Rio de Janeiro: Mórula Editorial, 2020. p. 286–306.

MARTELLO, A.; SANT'ANA, J.; LIMA, B. Governo enviará PEC no 2º semestre para mudar piso de gastos em saúde e educação, diz secretário do Tesouro. **G1**, Brasília (DF), 2023, n. 2, p. 1–8. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/de-olho-no-orcamento/noticia/2023/04/11/governo-enviara-pec-no-2o-semester-para-mudar-piso-de-gastos-em-saude-e-educacao-diz-secretario-do-tesouro.ghtml>. Acesso em: 10 out. 2023.

MATOS, F. Após anúncio de nova regra fiscal, Haddad se reúne com Fiesp e representantes do mercado. **Metrópoles**, [S.l.], 31 mar. 2023. Disponível em: <https://www.metropoles.com/negocios/haddad-se-reune-com-presidente-da-fiesp-e-representantes-do-mercado-nesta-6a>. Acesso em: 09 out. 2023.

OLIVEIRA, F. **Economia e política das finanças públicas no Brasil**. São Paulo: Editora Hucitec, 2009.

OSORIO, J. Padrão de reprodução do capital: uma proposta teórica. In: FERREIRA, C.; OSÁRIO, J.; LUCE, J. **Padrão de reprodução do capital**. São Paulo: Boitempo, 2012.

REZENDE, T. **Valor e fundo público: análise do sistema tributário brasileiro**. 2021. Tese (Doutorado em Política Social)-Instituto de Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Política Social, Universidade de Brasília, Brasília (DF), 2021.

RIBEIRO, I.; SALVADOR, E. Hegemonia e políticas sociais no Brasil: contribuições ao debate sobre vinculação orçamentária. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 21, n. 1, p. 76–85, 2018.

ROSSI, P.; DWECK, E.; OLIVEIRA, A. **Economia para poucos: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil**. São Paulo: Autonomia Literária, 2018.

SALVADOR, E. Disputa do fundo público em tempos de pandemia no Brasil. **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 19, n. 2, p. e39326, 2020.

SALVADOR, E. O desmonte do financiamento da seguridade social em contexto de ajuste fiscal. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 130, p. 426–446, set./dez. 2017.

Evilasio SALVADOR

Economista, mestre e doutor em política social. Professor no Departamento de Serviço Social e no Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília (UnB). Coordenador do **Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Fundo Público, Orçamento, Hegemonia e Política Social** do Programa de Pós-Graduação em Política Social da UnB. Bolsista de produtividade em Pesquisa do CNPq.
